

Відсутність зазначеного нормативного акта свідчить про певну невизначеність функціональних обов'язків осіб, які здійснюють контроль. Необхідним є також чітке визначення об'єктів контрольної діяльності.

Вихідним елементом правової регламентації контрольної діяльності обласних державних адміністрацій мають виступити чітко визначені функції контролю, обсяг і межі його здійснення у Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Причому така регламентація не може обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, а повинна містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Аналіз нормативно-правових актів засвідчив, що на сьогодні діє багато законів і підзаконних актів, в яких так чи інакше зачіпаються питання контролю. Але можна зробити висновок про відсутність єдиної нормативної та методологічної бази здійснення контрольної діяльності, що, в свою чергу, не дає можливості належним чином взаємодіяти контрольним органам. А це означає, що замість однієї комплексної перевірки проводиться декілька перевірок за різними напрямками. Вітчизняне законодавство чітко не визначає правовий статус контрольних органів, їх функцій, що впливає на ефективність здійснення ними контролю, особливо це стосується обласних державних адміністрацій.

Тому удосконалення контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у відповідних сферах повинно здійснюватися за двома основними напрямками: вдосконалення законодавства про контроль та створення організаційних умов ефективності контрольної діяльності обласних державних адміністрацій.

**Список літератури:** 1. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М., 1973. 2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. 3. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління. 1998. №2. 4. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

*Надійшла до редколегії 06.09.07*

*О. М. Алтуніна*

### **СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент організації публічної влади на місцевому рівні, що передбачає поєднання двох видів державного (публічного) управління під час вирішення місцевих проблем. Отже, на наше переконання, створюють найбільшу проблему, а звідси і викликають науковий інте-

рес саме питання співвідношення конституційних і адміністративно-правових засад здійснення місцевого самоврядування в Україні. Підтвердженням чого є результати аналізу наукової літератури, в якій досліджувалась проблематика місцевого самоврядування і яку за такою ознакою, як гаузь права, можна об'єднати у три групи: наукова література 1) з конституційного права; 2) з адміністративного права; 3) з муніципального права. Зокрема, окремі питання правового регулювання здійснення місцевого самоврядування в Україні досліджували В. Б. Авер'янов, О. П. Альохін, О. Ф. Андрійко, В. Р. Барський, Ю. П. Битяк, С. В. Болдирев, О. М. Бориславська, Г. В. Бублик, І. П. Голосніченко, Ю. В. Делія, І. В. Дробуш, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Краснікова, І. А. Литвиненко, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, Ю. З. Торохтій, Г. В. Чапала, І. С. Щebetун та ін. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у зазначеній сфері залишаються ще дискусійними, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Метою цієї статті є уточнення конституційних і адміністративно-правових засад здійснення місцевого самоврядування в Україні та проведення між ними розмежування. Перш ніж безпосередньо перейти до розгляду співвідношення конституційних і адміністративно-правових засад здійснення місцевого самоврядування в Україні, варто звернути увагу на визначення сутності та змісту терміна «правові засади», які і будуть взяті за основу для розмежування конституційних і адміністративно-правових засад здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Що стосується правових засад чи основ здійснення місцевого самоврядування, які, на думку автора, є синонімами, то під ними варто розуміти систему політичних, матеріально-фінансових, економічних, кадрових, інформаційних, технічних та інших умов (засобів, методів), які закріплені у нормативних актах різної юридичної сили, і у зв'язку з цим забезпечують його функціонування.

Синонімічний характер термінів «засада» та «основа» визнається у тлумачних словниках. Так, термін «засада» в українській мові має кілька семантичних значень: основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 300–301]. У свою чергу, під терміном «основа» у словниках української мови розуміється: те, на чому що-небудь ґрунтується, базується; найважливіші, вихідні положення науки, теорії та ін. [2, с. 776].

Як вище було зазначено, правові засади є саме тією категорією, за допомогою якої можна провести розмежування між конституційним та адміністративно-правовим регулюванням місце-

вого самоврядування в Україні. Як зазначають О. П. Альохін, О. О. Кармолицький та Ю. М. Козлов, «визначення статусу представницьких органів місцевого самоврядування належить до сфери конституційного права. Адміністративним правом встановлюється статус органів місцевого самоврядування, що здійснюють функції управлінського характеру» [3, с. 134]. На нашу думку, таке розмежування між двома галузями права є некоректним, оскільки правовий статус (функції, завдання, повноваження та відповідальність) регулюється як нормами Конституції, так і адміністративно-правовими нормами залежно від напрямку та виду їх діяльності (реалізації, застосування). Управлінські відносини, які регулюються нормами адміністративного права, можуть складатись і під час внутрішньо-організаційної діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. У той же час деякі аспекти діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування регулюються нормами Конституції та джерелами інших галузей права.

Варто спочатку розглянути конституційно-правові засади здійснення місцевого самоврядування в Україні. У національному законодавстві термін «конституційно-правові засади місцевого самоврядування» не використовується. Однак, Конституційний Суд України у своїх рішеннях застосовує термін «засади місцевого самоврядування» [4; 5]. Отже, термін «засада» вказує на основоположний, базовий характер тих положень, які ми називаємо конституційно-правовими засадами місцевого самоврядування.

Конституція України як головний юридичний акт країни закріплює і регулює найважливіші сторони життя суспільства і держави. Її особливість полягає в тому, що вона не просто закон, а Основний Закон. Конституція як головний елемент чинного права є і його вершиною, і його стрижнем, і базою поточної правотворчості. Вона – найбільш стабільний юридичний акт, що має найвищу юридичну силу [6, с. 68].

Норми Конституції конкретизуються в нормах, встановлених іншими джерелами права. Це пояснюється тим, що Конституція нерідко визначає лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачає початкову регламентацію цих відносин, містить відправні засади для галузей права. Така властивість, перш за все, загально-регулюючих конституційних норм. Завдання наступної правотворчості – детальна регламентація суспільних відносин, встановлення конкретних прав і обов'язків суб'єктів права для більш повного втілення конституційних принципів і цілей в практику. У зв'язку з цим принциповим для подальшої нормотворчості має бути те, що відповідно до ст. 146 Конституції України визначатися законом можуть лише ті питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, які

не врегульовані ст. ст. 140, 141, 142, 143, 144, 145 Основного Закону України.

Конституція України закріпила такі основні положення щодо здійснення місцевого самоврядування: 1) носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5); 2) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); 3) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією (ст. 13); 4) органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); 5) кожен громадянин має право знайомитися в органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32); 6) громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); 7) усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40) [7] та багато інших, які безпосередньо стосуються діяльності органів місцевого самоврядування і у зв'язку з цим закріплені в окремому її розділі.

Таким чином, конституційно-правові засади місцевого самоврядування можна об'єднати у дві групи: 1) ті, які закріплені в окремому розділі Основного закону (розд. XI «Місьцеве самоврядування»); 2) ті, які закріплені у інших розділах та статтях Конституції України.

Аналіз конституційних положень дає можливість зробити висновки, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: основи конституційного ладу України; специфічної форми народовладдя; права жителів певної адміністративно-територіальної одиниці на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Особливості конституційно-правових засад місцевого самоврядування полягають у тому, що вони:

1) закріплюють основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлюють принципи їх функціонування, визначають основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, створюють політико-правові умови формування структур громадянського суспільства;

2) включають принципи основ конституційного ладу України, конституційні положення, що визначають систему місцевого са-

моврядування, основні форми та механізм здійснення місцевого самоврядування, його найважливіші гарантії;

3) становлять своєрідний «правовий каркас» конституційної моделі місцевого самоврядування, визначають основоположні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування, на їх основі базується усе подальше правове регулювання місцевого самоврядування в Україні;

4) визначають лише ті аспекти у сфері місцевого самоврядування, які не можуть бути врегульовані іншими нормативними актами. Установивши в ст. ст. 140–145 Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів віднесла до визначення законом (ст. 146 Конституції України). Отже, на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування;

5) визначають зміст інших нормативних актів, які в разі суперечності конституційним нормам скасовуються або приводяться у відповідність до Конституції;

6) визначають основоположні принципи організації та здійснення місцевого самоврядування, які є однаковими для всіх територіальних громад на всій території України. Керуючись цими засадами, відповідні територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування з урахуванням власних історичних, культурних та інших особливостей.

Таким чином, під конституційно-правовими засадами місцевого самоврядування варто розуміти передбачені нормами Конституції України вихідні та основоположні ідеї, що мають загальний характер, визначають сутність, побудову, організацію і здійснення місцевого самоврядування в Україні та конкретизуються і деталізуються в нормах інших джерел права.

Під адміністративно-правовими засадами здійснення місцевого самоврядування в Україні ми розуміємо сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються під час виконавчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої та рекомендованої діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів права, які вступають з ними в адміністративні правовідносини. Вони встановлюють правовий режим взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права і обов'язки громадян у сфері публічної влади та гарантії їх реаліза-

ції. Серед норм адміністративного права, які регулюють здійснення місцевого самоврядування, значне місце відводиться нормам про адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність. Більша частина норм адміністративного права має імперативний характер, їх реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової сили держави. Так, відповідно до ст. 144 Конституції України «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [7]. Наведене положення Конституції України деталізується у ст. 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], у якій зазначено, що «акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території... Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень». Таким чином, завдяки дії адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування, забезпечуючи виконання завдань у сферах господарського, економічного, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва та в інших галузях управлінської діяльності, вступають у численні правовідносини, значне місце серед яких посідають адміністративно-правові. Їх особливості, на нашу думку, полягають у такому: вони регулюються нормами адміністративного права; складаються під час практичної реалізації покладених на органи місцевого самоврядування завдань, функцій та повноважень щодо управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою тощо на підвідомчій їм території; обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є орган (посадова особа) місцевого самоврядування, який наділений державно-владними повноваженнями; основним методом таких відносин є метод влади та підпорядкування, однак адміністративно-правові відносини можуть реалізовуватися на засадах рівності сторін; можуть бути як зовнішніми (розгляд звернень громадян, видача дозволу, розгляд справи про адміністративне правопорушення

тощо), так і внутрішньо-організаційними (проходження служби, контроль за дисципліною, прийняття правових актів управління тощо); захист прав суб'єктів адміністративно-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства.

Отже, адміністративно-правові засади, джерелом яких є адміністративно-правові норми, визначають: владні повноваження та функції органів місцевого самоврядування; форми і методи здійснення ними управління; гарантії реалізації прав і виконання обов'язків органами місцевого самоуправління під час здійснення ними виконавчої діяльності; способи забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування; порядок реалізації правотворчої діяльності (прийняття правових актів управління); правовий режим взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування; процедуру розгляду звернень громадян; порядок надання адміністративних послуг; адміністративно-юрисдикційні відносини за участю органів місцевого самоврядування.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що співвідношення конституційних і адміністративно-правових засад здійснення місцевого самоврядування в Україні полягає у такому: по-перше, конституційні засади є основою для адміністративно-правових; по-друге, адміністративно-правові засади розвивають, деталізують і конкретизують конституційні норми, які визначають основи місцевого самоврядування; по-третє, чітке розуміння меж правового регулювання місцевого самоврядування, яке здійснюється за допомогою конституційних та адміністративно-правових норм, позитивно відіб'ється на розмежуванні конституційної і законодавчої правотворчості, а також на відповідній правозастосовчій діяльності у досліджуваній сфері.

**Список літератури:** 1. Словник української мови: У 12 т. Т.3. К., 1972. 2. Словник української мови: У 12 т. Т.5. К., 1974. 3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.П. Алехина. М., 2003. 4. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. Справа про місцеве самоврядування // Вісник Конституційного Суду України. 2000. № 1. С.24. 5. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) // Офіційний вісник України. 2002. № 26. Ст. 1233. 6. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. 7. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст.141. 8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.

*Надійшла до редколегії 05.09.07*